SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 16:35).

–Damos la bienvenida a la delegación de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Nos acompañan en la tarde de hoy el arquitecto Salvador Schelotto, Director Nacional, el arquitecto José Freitas, asesor del Director, y la arquitecta Cecilia Catalurda, Gerente del Área de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio, a quienes hemos convocado para obtener la visión del Ministerio con respecto al Proyecto de Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y Río de la Plata.

SEÑOR SCHELOTTO.- En primer lugar, queremos agradecer la invitación, así como el beneplácito y la buena disposición de la Ministra en cuanto a trabajar conjuntamente con esta Comisión de la Cámara de Senadores sobre esta temática y en alguna otra que vaya surgiendo.

Estuvimos comentando con la ministra la iniciativa de reflotar este proyecto, que había obtenido media sanción en el período legislativo anterior y que estuvo a punto de ser aprobado y recibir sanción legislativa, pero como la agenda de la Cámara de Senadores al finalizar la legislatura anterior fue muy intensa, quedó pendiente.

En ese sentido, este instrumento a consideración de la Cámara de Senadores está previsto dentro del artículo 9º del Capítulo II de la Ley Nº 18.308. Todo esto figura en el repartido que los señores Senadores tienen en su poder, donde están las normas de referencia. Además, está previsto que este instrumento tenga alcance nacional y regional. En este caso estamos hablando de un territorio específico, es decir, el costero, el cual mereció un análisis y un estudio particular que llevó varios años y refería a la formulación de una política nacional de costas. Esto finalmente cristalizó en esta propuesta, que fue considerada por la Cámara de Representantes; incluso podemos decir que allí este proyecto mereció algún tipo de mejora desde el punto de vista de su redacción, más concretamente del artículo 10, aspecto que fue compartido por el entonces Director Nacional de Ordenamiento Territorial, ingeniero Manuel Chabalgoity, y por el Ministro Beltrame.

Nos complace mucho que este proyecto sea nuevamente tratado y que tenga la posibilidad de ser aprobado en este período porque, de otra forma, implicaría tener que realizar nuevamente todo un proceso interno dentro del Poder Ejecutivo para elevar un mensaje con un nuevo proyecto de ley sobre la materia.

Entendemos que esta temática de la ordenación del espacio costero es parte de una agenda muy prioritaria para el país y que se ha puesto de manifiesto en estos últimos meses. Me refiero a la conservación y el manejo de los recursos naturales, particularmente de aquellos ecosistemas más frágiles y que tienen más vulnerabilidad, no solamente desde el punto de vista de la biodiversidad, sino también de la calidad de vida de las poblaciones por los efectos del cambio climático y la variabilidad.

Por tanto, nos parece muy oportuna esta convocatoria.

SEÑORA PRESIDENTA.- En realidad, si bien soy la única que permanece en esta Comisión desde el período pasado, creo que de todos modos es válido lo que voy a decir.

Entendemos que este proyecto de ley es muy importante porque la costa es muy vulnerable, sobre todo con un río tan sui generis como el del Río de la Plata, que es casi un estuario y tiene un impacto erosivo muy grande en la costa. Además, abarca una serie de departamentos que son de especial interés turístico en el Uruguay.

En su momento nos trancamos en la discusión y el proyecto no se aprobó por falta de tiempo, como se señaló, pero también porque para los intendentes no estaba clara toda la normativa, y

ellos serán actores principales en la aplicación de esta iniciativa. Si no contamos con los intendentes, será muy difícil que la ley camine. En realidad, sobre el final de la Legislatura eso quedó aclarado, pero luego los tiempos no dieron para aprobar el proyecto.

Es una normativa que nos debemos desde hace mucho y complementa, como otras que han venido, la ley madre de ordenamiento territorial, que fue la que disparó todos estos procesos.

Por lo menos en lo que me es personal, creo que el proyecto –que desarchivamos y al que se le ajustó el texto, lo que lleva a hacer esta segunda presentación– no plantea problemas que puedan incidir en el desarrollo armónico de todos los departamentos, que son bien distintos entre sí. La costa de cada departamento tiene una peculiaridad –la de Colonia tiene una, la de San José otra, etcétera– y la idea es viabilizar este proyecto lo más rápido posible, ya que –como en su momento planteó la señora Senadora Ayala–, además, es necesaria una ley de costas para el río Uruguay, que también tiene una larga ribera.

En definitiva, esa es nuestra tesitura. Por lo tanto, cuando nos enteramos de que el Ministerio tenía interés en que se desarchivara el texto, tratamos de hacerlo con la mayor celeridad posible para que, más allá de los tiempos que necesite la Comisión, el proyecto pueda salir adelante rápidamente.

SEÑORA AVIAGA.- Es un gusto recibirlos. Tenemos algunas consideraciones y preguntas que nos gustaría plantearles.

En primera instancia, nos han informado que este proyecto de ley ha recibido algunos comentarios muy duros y nos interesa saber si ellos fueron considerados en este documento que ustedes entregan. Nos llama la atención que con la complejidad que tiene nuestra costa, una directriz de todo el espacio costero solo cuente con dieciocho artículos.

A su vez, nos gustaría saber qué opinan sobre este aspecto el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura; la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Facultad de Arquitectura; la Maestría del Manejo Costero Integrado del Cono Sur de la Universidad de la República, y el Centro Universitario de la Región Este –CURE– de la Universidad de la República.

También nos gustaría saber cuáles son los contenidos específicos de este instrumento de ordenamiento territorial –que es el proyecto– que no sean repetición de los artículos de la Ley Nº 18.308. Esas directrices indican que las definiciones estarían dadas por otros instrumentos de ordenamiento territorial. Por tanto, ¿cuáles serían los contenidos de este instrumento específico?

Otro aspecto que nos preocupa especialmente es el del agua. Por esa razón nos gustaría saber en qué artículos de este instrumento se especifica la protección, los criterios a ser aplicados o las medidas a tomar que están relacionadas con ella.

¿Cuáles son los planos o los documentos gráficos que deben acompañar a este instrumento? Asimismo, ¿cuáles son las delimitaciones de protección de los cursos de agua o de las zonas más vulnerables a la contaminación? En la zona de aplicación ¿consideraron también los humedales del río Santa Lucía en su cuenca inferior? ¿Están considerados los proyectos de los emisarios acuáticos y subacuáticos que está realizando OSE? Hemos hecho pedidos de informes a su Ministerio con respecto a este tema, pero no hemos tenido respuesta. Les entregamos ahora una copia de ese pedido de informes, que hicimos el 22 de abril.

Otro asunto que nos importa, y mucho, con respecto al agua tiene que ver con Arazatí, en la zona de San José. Dicen los especialistas que nos han estado asesorando en la materia que esta es una zona con características muy particulares donde podrían hacerse tomas de agua dulce para lo que es Montevideo y toda la zona metropolitana. En este sentido, quisiéramos saber si en este instrumento está previsto un cuidado especial a la hora de evitar su contaminación, es decir, si hay un instrumento para evitar la contaminación de Arazatí o si también hay algún proyecto de ley para su aprovechamiento.

Estas son las consideraciones que queríamos plantear. En verdad, nos importa mucho que se revisen las directrices nacionales de ordenamiento en esta zona. Creemos que este es un tema muy delicado y que merece el mayor estudio. Es por eso que pedimos respuestas a nuestros planteos.

SEÑOR SCHELOTTO.- Sin perjuicio de los comentarios que puedan hacer los compañeros de la Dirección –voy a pedir alguna intervención adicional–, haré algunas consideraciones de índole general en función de las preguntas que plantea la señora Senadora.

Quiero resaltar que esta redacción es fruto de un proceso, de trabajo y de elaboración que se cumplió en el período anterior. Debo señalar que no me correspondió trabajar directamente en el proceso ni en la elaboración del documento, pero sí conocer su contenido y su alcance, y puedo dar cuenta de las implicaciones, las virtudes y las limitaciones que tiene este proyecto de ley, ya que tiene ambas.

Como comentaba en mi primera intervención, consideramos que sería altamente positivo que fuera aprobado por el Poder Legislativo porque nos daría, como Ministerio pero también como país, un instrumento básicamente orientador para poder gestionar un territorio extremadamente complejo y vulnerable. Si bien la señora Presidenta recién hablaba, y con justeza, de que el litoral del río Uruguay –y podemos agregar el litoral de la laguna Merín– probablemente sea un territorio que merezca algún tipo de consideración específica, el litoral atlántico y el del Río de la Plata son espacios que han sufrido y sufren muchas presiones desde el punto de vista de las infraestructuras, de la urbanización, de las afectaciones a los ecosistemas, y quizás sean una prioridad para comenzar a trabajar sobre ellos.

En ese sentido, este instrumento es uno de los de alcance nacional que están previstos dentro de la ley madre, como decía la señora Presidenta, y plantea orientaciones generales para la ordenación del territorio costero. Lo define de una manera convencional; esa definición está asociada a una cartografía básica, integrando tanto territorio continental como territorio marítimo. Plantea lineamientos generales y específicos para el ordenamiento del espacio costero en cuanto a la definición de ecosistema, componentes vulnerables, criterios de control de los procesos de ocupación urbana, accesibilidad pública a la ribera, protección de visuales, respeto a los procesos dinámicos naturales del espacio costero –que particularmente es un ámbito de intercambio entre el medio marítimo y el medio físico continental–, protección de los ecosistemas costeros –entre otros, los humedales de distinto tipo, tanto los salinos del río Santa Lucía como otros humedales y sistemas costeros–, etcétera. Además propone, ya que mencionaba la Maestría de Manejo Costero Integrado, una forma de gestión integrada del espacio costero, que es la manera contemporánea en que algunos países muy avanzados en esta materia han integrado, justamente, la gestión de las costas. Estamos hablando de países como Cuba, Canadá o Australia, que tienen, por sus propias características geográficas, una fuerte incidencia del territorio costero dentro de sus propios ámbitos y que han desarrollado la metodología del manejo costero integrado como una forma de incorporar las diferentes agencias públicas y las distintas miradas, así como también a las comunidades costeras dentro del manejo de sus territorios.

Gran parte de estos lineamientos que mencionaba, que están en los artículos de este breve proyecto de ley, derivan de la aplicación de los mismos a la elaboración de instrumentos de alcance departamental. De alguna manera son instrucciones, recomendaciones o criterios que deberán ser retomados por los propios departamentos, que son los que elaboran tanto sus directrices departamentales como los planes locales y otros instrumentos que van a permitir, justamente, la definición geográfica precisa de algunas de estas pautas. Esto implica un estudio mucho más pormenorizado y acotado de cuáles son los alcances y las restricciones de las intervenciones humanas en el espacio costero.

Por último, se crea un Sistema de Monitoreo a través de un Observatorio y se mandata al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a realizar determinados estudios y continuar el proceso de creación de conocimiento a los efectos de profundizar el mismo, en particular en lo vinculado a los aspectos ambientales y territoriales.

En cuanto a la primera consulta que hacía la señora Senadora, en el sentido de que este proyecto de ley ha sido objeto de duras críticas, aclaro que no puedo dar cuenta de ellas porque no fui participe, aunque conozco algunas observaciones y comentarios que se han realizado –no sé si calificarlos de duros o no– por parte de algunos especialistas que piensan que el proyecto de ley es insuficiente, porque dice poco. En este sentido, creo que hay que dar un paso a la vez y estos pasos tienen que ser acumulativos y graduales. Quizás, un proyecto de ley más ambicioso, con más restricciones y determinaciones pueda ser una etapa posterior, pero acá estamos manejando un sistema de actores, que es complejo. La señora Presidenta, justamente, estaba hablando de quiénes eran los protagonistas en el territorio: en este caso, las Intendencias y el Gobierno departamental en su conjunto, porque el Intendente no actúa en solitario, sino con la Junta Departamental y para que cualquier decreto o resolución tenga valor de ley debe ser refrendada por la Junta, en particular, en materia de ordenamiento territorial y, muchas veces, los Intendentes requieren procesos técnicos y sociales para realizar acuerdos. Hay que tener en cuenta que estos territorios también son muy apreciados desde el punto de vista de la valorización del suelo para el desarrollo de proyectos y emprendimientos inmobiliarios. Entonces, creemos que esto es un avance que establece criterios y bases conceptuales que deben ser tenidos en cuenta y que el Parlamento al aprobarlo daría una señal de sensibilidad, de preocupación, de interés y de orientar el desarrollo urbano y la gestión de las infraestructuras. En este sentido vemos que el proyecto de ley es muy positivo.

En cuanto al pedido de informes que nos acercó la señora Senadora, debo decir que no lo conocía y que, obviamente, no está vinculado a nuestra Dirección, sino que por vía del Ministerio se dirige a la Administración de Obras Sanitarias del Estado. De todos modos, no tengo problema en interesarme por este pedido de informes y trasladar la preocupación a la señora Ministra.

SEÑOR MICHELINI.- No le corresponde a usted.

SEÑORA PRESIDENTA.- En realidad, si bien la OSE está en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, es esta administración, a través del Ministerio, a la que corresponde contestar aunque, obviamente, todas las partes de la realidad se tocan, pero la responsabilidad concreta es de esta administración.

Quiero señalar que el artículo 15 específicamente se refiere a los acuerdos que son necesarios realizar desde el Poder Ejecutivo con los Gobiernos departamentales, porque son estos los que van al detalle de cómo poner a tierra la normativa en el departamento. Nosotros sabemos que el avance de las directrices departamentales es desparejo, porque en el país hay departamentos que están muy avanzados y otros que están mucho más atrasados. Desde nuestro punto de vista este artículo tiene, justamente, el efecto de ayudar a ese avance en este tema específico, aunque también hay otros, porque las directrices departamentales tienen muchos temas.

SEÑORA AVIAGA.- Quizás el informe que entregué al arquitecto Schelotto era el equivocado, porque hicimos uno para OSE y otro para ustedes; seguramente les entregué la copia equivocada, pero se las hago llegar.

Creo que los proyectos de interés nacional deberían estar incluidos en las directrices nacionales. Por ejemplo, pienso que en un tema como el de Arazatí está bien que participen los Legisladores departamentales, pero debería tratarse más en la directriz nacional. Lo mismo opino en cuanto al tema del agua, es decir, considero que debe tratarse en las directrices nacionales, ya sea en estas o en otras que se realicen, porque no se puede dejar la responsabilidad de esto completamente a los Legisladores departamentales. Por otro lado, siento que a esta iniciativa le falta sustancia, que es demasiado general, teniendo en cuenta que hay cosas en el territorio que tienen que ver con un ordenamiento territorial desde la acción nacional, y no solo local o departamental.

SEÑOR MICHELINI.- Estamos de acuerdo con el proyecto de ley. Naturalmente, si algún integrante de la Comisión propone algún otro artículo, será evaluado y se lo alcanzaremos a las autoridades correspondientes. Si bien hemos firmado este proyecto –en realidad lo hizo mi suplente, el Senador Gallicchio, pues yo me encontraba de licencia–, debo decir que tengo una preocupación y una pregunta para plantear.

Considero que el artículo 18 escapa –no digo que esté mal– a lo que habitualmente es la práctica parlamentaria. En dicho artículo se dice que el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial promoverá la revisión de la presente ley. Ahora bien, para mí habría que eliminar el Título V y directamente poner un artículo 18 en el Título IV, «Monitoreo», que diga que el Observatorio del Espacio Costero monitoreará y evaluará el impacto de la ley y evaluará sus conclusiones.

Si se quiere se puede hablar del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial o del Ministerio correspondiente, es decir, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, siendo la cartera la que promueva, con el Poder Ejecutivo, si hay revisión o no de la ley. No parece lógico que el que promueva la revisión de la ley sea el Comité o el Observatorio, pues debería hacer esa tarea el Poder Ejecutivo a través del Ministerio. Esto que estoy planteando es un tema de práctica parlamentaria. Me parece muy bien que se monitoree cuál es el impacto de la ley, pero luego si hay que hacer correcciones existe la vía correspondiente. En realidad, ni el Observatorio ni el Comité de Ordenamiento Territorial cuentan con autonomía propia, por tanto no pueden mandar al Parlamento sus revisiones; esto lo hará el Poder Ejecutivo, con el informe de la Ministra correspondiente. En definitiva, estamos de acuerdo con lo que se plantea y lo que habrá que hacer –nosotros mismos lo podemos hacer– es una redacción alternativa.

La pregunta que quería hacer tiene que ver con que si este instrumento ayuda –en la medida que da herramientas– a ordenar mejor los problemas de la costa, o si ya están encarados con las leyes existentes y esto evitará problemas futuros. Nosotros contamos con una normativa al respecto y quizás no sea suficiente para toda la situación de la costa de Rocha, que representa un lío. Todos sabemos que estar en la costa es un disfrute, pero ciertas personas de alguna forma hasta privatizaron la propia visión del paisaje al conjunto de la población. Entonces, lo que pregunto es si estos son instrumentos adicionales para ordenar eso o si en realidad evitan problemas futuros y, a los efectos de la situación actual, en nada modifican o ayudan.

SEÑOR SCHELOTTO.- Con respecto a las dos observaciones que planteaba el señor Senador Michelini, por supuesto que vemos el problema de la actual redacción del artículo 18. Si se logra una mejor redacción por motivos de técnica legislativa y de redacción de normas, no vamos a tener ningún inconveniente, sino todo lo contrario. En ese sentido, si los señores Senadores proponen algún artículo adicional o alguna modificación, estamos a la orden para trabajar junto con la Comisión.

En cuanto al tema de las problemáticas actuales y la prevención de eventuales situaciones a futuro, creo que esta norma que se propone actúa en los dos planos. De alguna manera –mencionaba el caso del departamento de Rocha, pero podrían citarse otros– tenemos situaciones configuradas de hecho. El país tiene legislación abundante en temáticas territoriales ambientales, pero muchas veces las instituciones públicas tienen dificultades para su aplicación o gestión concreta. En este caso, la Intendencia de Rocha ha aprobado una ordenanza costera, que es bastante reciente en términos históricos –tiene muy pocos años–, pero frente a una realidad tan compleja y tan instalada, su operación se vuelve extremadamente ardua. Me consta que la intendencia ha venido avanzando en su aplicación, pero obviamente se requiere un proceso, que lleva un tiempo bastante importante, para revertir eventuales situaciones y prevenir otras.

En ese sentido, me gustaría argumentar –o por lo menos ampliar la argumentación– que este proyecto de muy pocas páginas y de dieciocho artículos dice cosas sustantivas, importantes, y creo que recoge y de alguna manera sintetiza y resume ciertos consensos que se han ido construyendo dificultosamente en el país, porque el tema del desarrollo sustentable y sostenible, así como el del ordenamiento territorial, no han sido fáciles de asumir, particularmente en un país que durante mucho tiempo se sintió, de alguna forma, amenazado por una crisis, por dificultades de tipo económico, y ciertamente creía que sus alternativas de salida estaban dadas por la captación de inversiones, por medio del desarrollo de la infraestructura turística, la promoción y la ocupación, particularmente de la franja costera, con destino a actividades económicas e infraestructuras, comprometiendo así recursos que son difíciles de reponer, como es el caso de los paisajes naturales, los campos dunares y los humedales. En la sociedad, los organismos de gobierno, y también a nivel parlamentario, se ha ido tomando conciencia de todo eso, lo que nos permite hoy formular algunas afirmaciones que hace quizás no tanto tiempo hubieran sido muy difíciles de asumir; no mucho tiempo atrás era difícil entender que deben realizarse ciertas renuncias, por así llamarlas, en cuanto al uso indiscriminado de los espacios costeros –esto ha sido una historia larga en el país–, pues deben asegurarse la

accesibilidad y el uso público de la costa en general y de las playas en particular. También hay que optimizar las capacidades instaladas y se debe incorporar la mirada de la adaptación al cambio climático; si bien hace tiempo se conoce de su existencia, desde no hace tanto está siendo asumido por el país como una temática prioritaria. Me consta que la instalación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático es una creación del primer gobierno del doctor Tabaré Vázquez; ha tenido una evolución creciente, pero muy gradual en su desarrollo. Además, son temas sobre los cuales el conocimiento científico ha ido verificando ciertos aspectos y advirtiendo acerca de su gravedad y de su significación, en particular para las comunidades costeras, pero en general para el país.

En el artículo 4º se habla del respeto a los procesos naturales. He dicho que la costa es un espacio de intercambio de energía entre el medio marítimo y el terrestre, lo que requiere la preservación de una franja de defensa de costas que en algunas legislaciones se ha establecido de una forma convencional, pero los instrumentos más específicos que aborden la ordenación más detallada de ciertos espacios requerirán ajustes. En este sentido, la redacción del artículo 10 me parece muy apropiada, porque amplifica esa posibilidad y, de alguna manera, no solamente refiere al territorio concreto que se señala en el gráfico que tengo en mi poder –sería bueno que acompañara al proyecto de ley original–, donde se hace una delimitación inicial del espacio costero por medio de las grandes rutas nacionales –que son el marco que determina su primera definición–, sino que hay procesos naturales y propios del ciclo hidrológico que impactan mucho más profundamente en el territorio y, viceversa, se generan en la profundidad del territorio y terminan impactando en el espacio costero.

La señora Senadora Aviaga hablaba, por ejemplo, de los humedales del río Santa Lucía y de otras realidades, pero prácticamente todo el territorio uruguayo está conformado por cuencas costeras y transfronterizas. Podría mencionar la cuenca del río Uruguay, la del Río de la Plata y Atlántica o la de la laguna Merín. Hay procesos que se explican desde las nacientes de determinados cursos de agua hasta que llegan a desembocar en el Río de la Plata o en el océano Atlántico; hay macrocuencas, como la del río Santa Lucía y existen microcuencas costeras, algunas vinculadas a las lagunas costeras de los departamentos de Maldonado y Rocha, aunque también se podría mencionar la laguna del Cisne, del departamento de Canelones, que tiene una expresión un poco más acotada pero supera claramente estos criterios iniciales de delimitación que son los que se han podido definir para lograr una primera aproximación a la protección y al manejo adecuado del territorio costero.

El artículo 5º del proyecto de ley dice lo siguiente: «Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, definidos en la Ley Nº 18.308, de 18 de junio de 2008 y demás planes, proyectos, programas y actuaciones en el espacio costero, deberán identificar, caracterizar y considerar los ecosistemas costeros que correspondan según los casos, así como los objetivos de conservación en el área». Es un texto de profundo contenido programático que, obviamente, requerirá de reglamentación e implementación, pero creo que en la coyuntura actual la sociedad uruguaya está en condiciones de asumir estos conceptos, estos mandatos. Quizá hace algunos años esto habría sido visto como una cuestión secundaria porque existían otras prioridades que no permitían considerar los aspectos ambientales o ecosistémicos al momento de plantearse intervenciones en áreas sensibles como estas.

SEÑORA AYALA.- Quería comentar, sobre todo a la señora Senadora Aviaga, que esto viene de la Ley de Ordenamiento Territorial que existe en el país desde el año 2008 y que después se focaliza en este proyecto de los espacios costeros. Luego se puede focalizar todavía más con las directrices departamentales y los planes de ordenamiento que refieren más concretamente al territorio y que abarcan zonas protegidas o áreas nacionales protegidas, o que incluso pueden generan áreas nacionales protegidas.

Al respecto, me gustaría trasmitir lo que hemos vivido en la Intendencia y el trabajo que hemos hecho.

La Dirección de Ordenamiento Territorial, en particular, y el Ministerio, en general, están muy presentes en el acompañamiento de estos trabajos que se vienen llevando adelante. Por tanto, una cosa va encadenada con la otra y de a poco vamos afinando el lápiz, llegando luego a algo más

acotado al territorio, como son los planes de ordenamiento que refieren al departamento o a las zonas en particular.

Más allá de que se pueda decir que 18 son pocos artículos, entiendo que se plantea un abanico importante que luego se puede focalizar más desde los planes del territorio en sí. Evidentemente, la costa –la zona atlántica y del Río de la Plata– tiene diferentes características en cada departamento; entonces, cada uno tendrá que ver dentro de sus planes de ordenamiento como baja al territorio o al papel lo que refiere a su zona en particular. También estamos tranquilos porque la Dinot, en particular, siempre está trabajando con los territorios para que no se salga de ese margen que existe a nivel nacional.

SEÑORA AVIAGA.- Muchas gracias, señora Senadora Ayala, por su aclaración.

Nosotros siempre hemos vividos estos procesos del otro lado, del lado de la gente que vive en el territorio, trabaja allí y trata de hacer valer sus derechos a través de la Ley Nº 18.308. Enfocándonos desde ese punto de vista nos gustaría encontrar en este proyecto de ley un poco más de especificidad en ciertas áreas neurálgicas, como el agua, que, como sabemos, es de interés general y está protegida por la Constitución.

Creo que las decisiones no se pueden dejar al libre albedrío de las distintas directrices locales o departamentales porque muchas veces se tiene muy buena voluntad, pero falta la sapiencia necesaria a la hora de definir y hacer los aportes científicos respecto a la temática sobre la que se debe legislar.

Si uno lee el proyecto ve que está lleno de buenas intenciones, de muy buenas generalidades, pero respecto de asuntos de interés general es muy poco concreto, como en el tema del agua y del cambio climático.

Me sigue preocupando lo que está pasando hoy en laguna del Cisne, donde hay instrumentos que se han ido implementando a nivel local, pero ni siquiera se está protegiendo el agua que le llega a una cantidad de vecinos de la costa. Dejar libre esta temática a nivel local, según lo que las distintas localidades entiendan conveniente, no me parece adecuado. Creo que los instrumentos relacionados con temas que nos atañen a todos, que son de interés general y que abarcan a tanta población deberían estar establecidos en directrices nacionales.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quiero recordar que la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible llevó casi quince años para ser aprobada por las razones que manifestó el arquitecto Schelotto, es decir, porque había una enorme resistencia a la regulación en la población. Entonces, no se trataba de una cuestión de gobiernos, sino de población.

La gente está más acostumbrada a las normativas urbanas, referencias a alturas y retiros, pero el resto del territorio en este país era tierra de nadie hasta que apareció una ley. Esta norma es un marco y cuando se aprobó se dijo que era la primera de una sucesión de leyes que iban a regular el territorio. Por tanto, en eso estamos y esta es una parte de ese proceso. Además, como toda ley debe tener un carácter general; nosotros no podemos bucear en los temas específicos.

Hago esta aclaración porque fui miembro informante de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, y puedo decir que este fue uno de los temas más discutidos durante muchos años, aunque finalmente se pudo aprobar. Y a partir de la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible también se produjo un efecto de creación de conciencia, porque ningún gobierno departamental ni la sociedad en general habían incorporado a su razonamiento lo que era el ordenamiento territorial. Recién a partir de la ley tuvimos una normativa y diversas exigencias, pero tenemos muchísimo camino para recorrer. Hay países que tienen cinco o seis generaciones de leyes de ordenamiento territorial. En aquel momento tuvimos el asesoramiento de varios países latinoamericanos y europeos, y tomamos de muchos de ellos caminos hechos.

Hago esta aclaración porque exactamente lo que se dice acá se expresó de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que era demasiado genérica. Era el primer escalón.

SEÑOR SCHELOTTO.- Creo que es muy importante el conjunto de intervenciones de las tres Senadoras, porque me parece que marcan adecuadamente la temática que estamos discutiendo.

La Senadora Ayala tuvo una importante experiencia de gobierno en el departamento de Artigas y sabe cómo es el vínculo de trabajo y de cooperación que tiene la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, como también el Ministerio, con todos y cada uno de los Gobiernos Departamentales; es nuestra vocación mantenerlo y profundizarlo a través de los gobiernos departamentales con las respectivas comunidades, porque es el sentido final de nuestra tarea.

Estamos hablando de un trabajo de cooperación y de diálogo, es decir, como organismo de gobierno no podemos imponer pautas a ningún gobierno departamental, que tiene su propia legitimidad emanada de la Dirección departamental y ahora también municipal, si no tenemos un respaldo legal, incluso, a los efectos de poder entablar ese diálogo desde una posición mucho más sustentada en forma normativa. En este sentido, cuando se da esa etapa de elaboración de un instrumento, en la cual hay un ida y vuelta, inclusive, a través de apoyos financieros o de cooperación técnica –que se pueden ir tramitando para la redacción y la tramitación de estos instrumentos–, estos elementos que parecen de índole muy genérica, para nuestros equipos técnicos representan una herramienta mucho más tangible para poder entablar un diálogo con los equipos de las respectivas Intendencias, a los efectos de poder discutir temas como los que se manejan, por ejemplo, en el artículo 9º.

No se trata solamente del relacionamiento con las intendencias, sino también con otros organismos públicos. Por ejemplo, permite discutir temas como trazados viales o accesos a balnearios. Aún en período de dictadura, en los años ochenta ya se hablaba sobre la continuidad lineal costera, el famoso tema de la ruta 10 o el acceso a la costa a través de un sistema de peine, como se plantea en la zona oeste de Montevideo.

En definitiva, es necesario plantear criterios técnicos adecuados para asegurar un acceso público a la costa, pero sin comprometerla con infraestructuras demasiado próximas a esos sistemas vulnerables. Esto es lo que prevé el literal C) del artículo 9º, que dice: «Paseos costeros. Los trazados viales vehiculares cercanos y paralelos a la ribera tenderán, en lo posible, a transformarse en paseos costeros marítimos peatonales o vehiculares de baja velocidad». Esto es algo muy diferente a lo que sucede en algunos tramos del trazado de la ruta 10 –ya consolidados en algún caso–, como por ejemplo en la Barra de Maldonado o en algunas zonas del departamento de Rocha. En ese sentido, estos son como criterios aplicados, que pueden ser defendidos o impulsados desde nuestra Dirección con mucha más fuerza si tienen un rango legal.

Además, con respecto a las preocupaciones que planteaba la señora Senadora Aviaga, el país tiene una legislación bastante profusa en materia de territorio y de ambiente. Incluso, como recordaba la señora Presidenta, cuando se analizó la ley mencionada también se discutió sobre el nombre de la misma, si poner «ordenamiento territorial y desarrollo sostenible» –como finalmente quedó– u «ordenamiento territorial para un desarrollo sostenible», ya que en el fondo ese es el concepto que lo anima. En ese sentido, el artículo 13, que habla de normas de protección del ambiente, dice que ninguna de estas disposiciones puede entenderse como derogatoria de las normas de protección del ambiente. El país tiene una política nacional de aguas, que también requiere ser aplicada; tiene una ley de evaluación de impacto ambiental, que intentamos que sea aplicada de la manera más ajustada posible, y desde nuestra dirección cooperamos con la Dirección Nacional de Medio Ambiente cuando se presentan proyectos, a los efectos de evaluarlos de la manera más ajustada posible. Asimismo, existen otras normas, como la que se mencionaba, de creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que contempla las áreas nacionales y el hecho de que los diferentes departamentos puedan crear sistemas departamentales de áreas protegidas. Es decir que hay un avance importante y esta norma se incluirá armónicamente junto con otras. Por supuesto, es responsabilidad de los diferentes gobiernos –tanto del nacional como de los departamentales o del tercer nivel de gobierno– asegurar su aplicación.

Por último, quiero referirme a un caso particular que se mencionaba, que es muy interesante, porque allí confluyen diferentes problemáticas y preocupaciones de distintos actores, locales, vecinales e institucionales: el caso de la laguna del Cisne.

Es un tema en el que estamos trabajando y me gustaría que se le diera la palabra al arquitecto Freitas, que es nuestro asesor y que se incorporó hace muy poco a la Dirección. Él es funcionario de carrera de la Intendencia de Canelones y viene, justamente, de la Dirección General de Gestión Territorial. Tiene una experiencia importante en ese territorio y quizás pueda comentar algunas cosas sobre lo que se ha venido trabajando allí.

SEÑOR FREITAS.- Complementando lo que decía el arquitecto Schelotto, quiero señalar que el ejemplo es interesante para ver cómo ingresa esta posible directriz del espacio costero al sistema jurídico y de instrumentos, que de alguna manera es lo que está planteado. El concepto de sistema es interesante y la Senadora lo planteaba de manera clara. Los instrumentos de ordenamiento abordan la temática en diferentes escalas, según lo demanden.

En este caso, la idea de abarcar el espacio costero nos permite alcanzar ciertas definiciones. Y seguramente otros instrumentos de otras escalas logren profundizar en definiciones que, en este instrumento, sean muy difíciles de alcanzar, de lograr los acuerdos necesarios o de lograr el detalle que requiere ese espacio particular, con las diferencias que tiene el territorio en sus diferentes áreas.

Es por esa razón que se plantea la idea de sistema, de avance progresivo. Este es un concepto importante porque la acumulación y el avance progresivo para ir logrando ese acuerdo social –que son los instrumentos de ordenamiento– es un concepto claro. Debemos ir avanzando progresivamente en los acuerdos que la sociedad en su conjunto está dispuesta a ir aceptando y definiendo para mirar hacia adelante a partir de un instrumento en las estrategias que el propio instrumento se plantee.

Con relación a las diferentes velocidades, ellas también tienen que ver con ese aspecto. Debemos actuar a diferentes velocidades según la problemática y la agenda de los temas más acuciantes. Claramente, aquí hay reconocimiento de que en la costa existe una problemática que debemos abordar. Por eso las directrices del espacio costero.

En cuanto al tema cuencas, justamente, el caso de la laguna del Cisne entra en esa línea donde se conjugan diferentes conceptos: el hecho de la preocupación de un lugar concreto que está vinculado a un recurso hídrico, una cuenca, dentro del ámbito de las directrices costeras y departamentales de Canelones. Allí hay una concurrencia y una correspondencia necesaria; también hay complementación entre esos instrumentos.

Entonces, las directrices costeras plantean una serie de lineamientos. En la laguna del Cisne, en particular, se está dando un proceso muy interesante que va más al detalle. Desde hace mucho tiempo la comunidad local como impulsora, los actores locales, han elevado a las autoridades nacionales –y estas han acompañado e impulsado este aspecto– la idea de trabajar esta escala de cuenca en el marco de lo que la legislación lo plantea. Así, pues, se está conformando la Comisión respectiva y, complementariamente, el ordenamiento territorial del departamento reconoce esta realidad y viene avanzando fuertemente en un proceso de elaboración de un instrumento. Además, el Ministerio ha realizado un convenio con la Intendencia de Canelones para apoyarlo desde el punto de vista técnico y acompañarlo en ese proceso, que son las directrices departamentales de la costa de oro. Las directrices nacionales generan definiciones importantes. Podemos citar el caso de definir las microrregiones con sus particularidades. A su vez, las directrices microrregionales generan las definiciones específicas que se requieren en este territorio y reconocen el área de la laguna del Cisne como un área de ordenación especial con un fuerte énfasis en la problemática ambiental y la vinculada al agua y al recurso hídrico que esta confiere.

En ese sentido, tenemos las Comisiones de Cuencas y las Directrices de Costa de Oro que hacen una adaptación específica en torno a la laguna del Cisne. Además, vamos a tener un instrumento nacional que son las directrices costeras.

Estas agregan una serie de lineamientos que, cuando estos instrumentos se desarrollen, deberán tenerlos en cuenta.

En el caso de la laguna del Cisne parece importante el proceso iniciado con una fuerte carga de actores locales en el marco de un instrumento de ordenamiento local. Este, de alguna manera, dialoga con esta directriz costera en el momento en que está aprobada. Este hecho es el que fundamenta la importancia de que esta directriz esté en el marco normativo nacional para que luego la correspondencia sea efectiva.

SEÑORA PRESIDENTA.- No sé si algún señor Senador quiere preguntar algo o si alguno de los representantes del Ministerio quiere agregar algún otro comentario.

Si fuera posible, les pediríamos el mapa que trajeron para que cada Senador lo tenga. Pienso que ese material puede resultarnos muy útil cuando comencemos la discusión del proyecto de ley.

SEÑOR SCHELOTTO.- Por supuesto, señora Presidenta. También se lo podemos enviar de manera electrónica para que lo puedan reproducir.

SEÑORA PRESIDENTA.- Sería mejor hacerlo de esa manera.

Les agradecemos la visita y la información brindada a la Comisión.

(Se retiran de sala los representantes de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente).

–Consulto a los señores Senadores si quieren que se cite a alguien más para el tratamiento de este proyecto de ley.

SEÑORA AVIAGA.- Sí; como para mí este tema es nuevo, por más que el proyecto de ley se haya tratado en el otro período, me gustaría tener otros puntos de vista al respecto. De manera que voy a solicitar que se convoque al Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, a la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a la Maestría de Manejo Costero Integrado del Cono Sur y al CURE.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si hay acuerdo, los citaríamos para las próximas sesiones de la Comisión, que no van a ser en este mes porque ya no tenemos más sesiones ordinarias, salvo que los señores Senadores dispongan lo contrario.

SEÑOR MICHELINI.- Tal vez podríamos adelantar alguna de las audiencias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Entonces, citaríamos para el martes próximo al Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y a la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

SEÑOR MICHELINI.- Tengo una propuesta de redacción para el artículo 18, que creo que se puede mejorar. Además, se eliminaría «Título V. Revisión y actualización». Hay que repartirla para ver si estamos de acuerdo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Le decía a la Secretaría que habría que considerarla en el momento en que se discuta cada artículo.

SEÑOR MICHELINI.- Pero la idea es que ya se haga el repartido.

SEÑORA PRESIDENTA.- De acuerdo.

SEÑOR MICHELINI.- Por otra parte, haciendo honor al ex Senador Korzeniak, en las leyes no puede aparecer la expresión «y/o». Sugiero que la Secretaría la sustituya por la palabra «o» en forma automática.

SEÑORA PRESIDENTA.- Se pasa a considerar el segundo punto del Orden del Día, que es la Carpeta Nº 276/2015, «Villa 25 de Mayo. 8ª Sección Judicial del departamento de Florida. Se declara Villa Apícola. Proyecto de ley con exposición de motivos presentado por el señor Senador Carlos Enciso».

SEÑOR MICHELINI.- ¿Quieren cambiarle el nombre?

SEÑORA PRESIDENTA.- No, es una declaración, como hicimos en otros casos, por ejemplo, respecto a la cuenca lechera, etcétera.

SEÑOR MICHELINI.- Entonces, el proyecto está mal redactado, por lo que deberíamos averiguar cómo hicimos con el de la cuenca lechera u otros similares, porque para alguien desprevenido acá se declara «Villa Apícola» a la Villa 25 de Mayo; es decir que estaríamos como cambiándole el nombre. Sugiero que cuidemos la redacción y expresemos algo así como «Declárase que Villa 25 de Mayo», etcétera, además de consultar cómo hicimos con casos anteriores.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si leemos la exposición de motivos podemos hacer la misma interpretación que el señor Senador Michelini, porque se relata todo el proceso de fundación como pueblo y por qué después se llamó «Isla Mala», pero más adelante se hace hincapié en que la apicultura es una actividad principal. Creo que la intención de quien propuso el proyecto es resaltar el carácter de que es una villa apícola, tal como se hizo con villa Cardal, en Florida, que si bien conserva su nombre, tiene un cartelito que la declara capital de la cuenca lechera.

Reitero que creo que no es intención del proponente cambiar el nombre de la villa, sino agregarle la condición de villa apícola.

SEÑOR MICHELINI.- Al final de la exposición de motivos se dice: «Esta iniciativa fue impulsada por un grupo de apicultores, que la presentó ante la Intendencia Departamental de Florida conjuntamente con otros planteos, en el marco de la celebración de los 140 años de la Villa, el pasado año 2014. El sentido del texto proyectado es acompañar la denominación “Villa 25 de Mayo” con la indicación de “Villa Apícola”, y no sustituir el nombre de la localidad».

SEÑORA PRESIDENTA.- Está clarísimo.

SEÑOR MICHELINI.- Sí, pero quedará «Villa 25 de Mayo. Villa Apícola». Por eso tenemos que ver qué hicimos en casos similares.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si hay acuerdo en que la intención no es cambiar el nombre de la villa, sino resaltar el carácter de la apicultura en esa localidad, deberíamos traer para la próxima sesión una redacción del artículo único que exprese eso.

SEÑOR MICHELINI.- Me parece bien el camino que se plantea. De todos modos, quería recordar que en la legislatura pasada se quiso poner un nombre a una región –era algo así como cuenca maderera– y un sector del pueblo estaba de acuerdo y otro no, por lo que estos últimos casi se levantaron en armas.

Entonces, si bien estoy de acuerdo con lo que plantea la señora presidenta, creo que sería bueno consultar al alcalde de la región –si es que lo tiene– y a los sectores. Obviamente, el intendente Enciso tiene un arraigo muy importante al departamento –nadie desconoce eso–, pero habría que tomar precauciones para que esto no vaya a caer como una bomba y los responsables seamos los Senadores, ya que el autor del proyecto no es más Senador. En realidad, creo que no hay nada más delicado que el tema del nombre.

SEÑORA PRESIDENTA.- Recordemos el caso de la localidad de Sacachispas, cuyo nombre se quiso cambiar a Darwin y provocó una enorme discusión.

No sé si Villa 25 de Mayo tiene Alcalde –en realidad, yo siempre la llamé Isla Mala–, pero eso se puede averiguar a través de la Secretaría.

SEÑORA AVIAGA.- Supongo que existe una Comisión que organizó las festividades de los 140 años y que también promovió esto; en ese caso, la podemos citar, en el caso de que no haya alcalde.

SEÑORA PRESIDENTA.- Sí, lo podemos hacer. Esta iniciativa fue impulsada por un grupo de apicultores, por lo que también se los puede consultar. De todos modos, es cierto lo que dice el Senador Michelini, porque a veces hay sectores de un mismo pago que piensan distinto. En el caso que mencionaba, del pueblo Sacachispas, nos querían matar de un lado y de otro; era difícil el cambio por la tradición que estaba impuesta. De todos modos, pienso que caracterizar el territorio con la producción es algo interesante.

En definitiva, sugiero que la Secretaría haga esas consultas y que pensemos una redacción para la próxima sesión. Se me acota que no existe municipio en esa zona, por lo que consultaríamos al grupo de apicultores.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Son las 17:47).